

社會行政叢書

孫本文等著

社會行政概論

中國文化服務社長春分社印行

中華民國三十五年七月出版

社會行政概論 (全一冊)

長春市豐樂路二〇五

發行者 中國文化服務社長春分社

長春市豐樂路二〇五

發行所 中國文化服務社長春分社

長春市東天街二二一

印刷所 新明印書局

弁 言

社會行政在社會科學中尙屬新興學術，在國家行政上亦爲一種新政。故其涵義，範圍，內容，方法，以至與其他各社會科學之分野，各行政部門之關聯，尙少定論。而社會政策之確定，社會立法之擬制，社會行政制度之建立，與夫社會工作方法之採行，種種實際問題亟待研討者至夥。適三十一年十月本部召開第一次全國社會行政會議，集國內專家學者與社會行政人員於一堂，共同討論，歷時十日，議決要案多件。聲氣所播，遂引起社會學人之深切注意，與社會輿論之熱烈響應，一時各報章雜誌著文論議者踵接而起。議論閎言，彌足珍貴。爰經摘其精英，彙爲是編，俾便觀覽。其於社會行政之學術研究與實際設施，或亦不無裨益焉。

張鴻鈞識三十二年五月

社會行政與職業介紹

我國社會救濟事業之回顧與前瞻

喻兆明

柯象峯

目

錄

三

社會行政概論

社會行政概論目錄

社會行政叢書例言

弁言

我們對於社會行政意見

孫本文等十四人
陳達

張鴻鈞

社會行政綱要

張鴻鈞

社會學與社會行政

陳達

社會行政與社會研究

楊開道

社會行政與社會調查

李景漢

社會行政與社會統計

毛起鵠

三民主義社會政策的特質

劉崇齡

社會行政與社會運動

吳澤霖

社會行政與社會立法

謝徵孚

社會行政與社會制度

王政

社會行政與社會建設

瞿菊農

社會行政與鄉村建設

楊開道

社會行政概論

二

社會行政與社會進步	孫本文
戰時人民團體組訓之理論與實際	陸真士
社會行政與社區組織	蔣景昂
社會行政與集團工作	蔣冠海
社會行政與社會個案工作	言心哲
社會行政與婦女工作	吳榆珍
社會行政與邊疆社會工作	李安宅
社會行政與合作事業	壽勉成
現代國家的福利功能觀	吳文藻
我對於社會福利的芻見	苑定九
社會行政與農民福利	喬啓明
社會行政與勞工福利	程海峯
社會行政福利與家庭福利	陳文僊
急待推進的兒童福利工作	熊芷
社會行政與優生	潘光旦
社會行政與社會保險	林良桐

社會行政與職業介紹..... 喻兆明
我國社會救濟事業之回顧與前瞻..... 柯象峯

目
錄

社會行政概論

我們對於社會行政的意見

吳文藻 吳澤霖 李安宅
李景漢 言心哲 柯象峯
范定九 陳達 陳文仙
孫本文 楊開道 潘光旦
蔣旨昂 龍冠海

研究自然現象的學問爲自然科學，研究社會現象的學問爲社會科學，社會科學中專門研究人與人的關係與行爲——即人羣的活動，結構。方式與演變者爲社會學。任何科學都有理論的與實用的兩方面，社會工作即應用社會學之一種，社會行政即有計劃的全盤性的社會工作之行政。

社會行政是人本主義的行政，古人說「仁者人也」，故會社行政亦可簡稱爲「人政」或「仁政」；其設施以人爲本，以社會化的福利爲前提，我國先哲從來即以「民本」政策爲施政之要，以「發政施仁」爲王道之始，以使「匹夫匹婦皆得其所」而歸於大同之治。現代行政權能分工，日趨嚴密。就一方面言，社會行政爲專能機構之一，乃發展階段應有之趨勢；就另一方面言，在領域攸分，

我們對於社會行政的意見

專業自守的局面之下，顧及全盤性，以濟其窮，亦社會行政應運而生之根據。蓋人爲整個之人，社會爲整個之社會，必在整個的社會政策之下，全民之福利，始爲有效。民國二十九年十一月，我國於中央設置社會部，並漸次設置各級地方機構及其附屬之事業機關，即所以適應此種之要求。兩載以還，社會行政之奠基工作，可謂完成，各種行政設施亦已逐漸普遍。此後社會行政之光大發皇，固有待於各級主管當局之繼續努力，與全國上下之共挽共進。而我社會學界尤具有自覺的，自任的褒贊，固將之天職。際今全國第一次社會行政會議舉行之後，同人等願貢獻其芻蕘之見於政府當局及社會人士。

一 社會行政之特殊使命

社會行政原爲一整體的「人政」，故社會行政應以人爲對象，而以人的整個生活（全程發展與各方面），以及整個人與人，人與社會的關係爲其範圍。其制度包括社會之整體，非其一角；其設施之一方面爲促成全盤的環境之改善與享用，而此亦非僅其局部之一角，另一方面爲與其他各種行政設施連鎖調整，使各能發揮其應有效能，而免各自爲政之弊。

社會行政既爲一整體的「仁政」，故社會行政應以社會化的福利設施，其內容，以補救政府的權力功能之不足，以及偏重管制或流於形式之積習，而普遍灌注福利觀念於其他各種行政設施之中。

爲推行整體的「人政」與「仁政」，滿足整個人與整個社會之福利要求，應有人本主義的福利化，社會化的社會行政機構。而社會行政亦即，此爲其特殊使命。分析言之，則有功成在其本身之使

命，與其聯繫合作之使命：

首論功成在其本身之使命——社會行政基於滿足整個人與整個社會福利之要求，其應獨力達成之使命，在於：調適個人習慣，家庭關係，社區組織，（民衆組訓工作），以謀求整個人與整個社會關係之和諧；保障婦女，兒童，老年以及各級消費者之福利，以造成整個人生之優境；促進農民，勞工，士兵，商民，公務員工等福利，以實現整個人羣，整個社會之康樂；解除疾病災害之威脅與侵陵，此在平時爲然，而於戰爭時期內，尤屬責無旁貸。

次論其聯繫合作以使其其他機構便於成功之使命——社會行政之使命有可以成功在其本身者，亦會成功在於其他機構而以其他機構之成功爲其使命之完成者，即聯繫合作之工作是：（一）給予其他各種行政以完善優適之條件；其他各種行政設施，多在於「物」，而少在於人，即在於人亦僅及於人的一部分與一方面。社會行政能在整個人與整個社會上獨力達成其使命，則不會給予其他各種行政設施以完滿優適之條件，俾得作爲達到其「物」的，部分的，一方面的任務之憑藉。此爲社會行政之功能發揮所予其他各種行政之影響，關係亦極重大，而爲其他各種行政所應重視者，並應據此以爲聯繫合作之基點。（二）配合其他各種行政而聯鎖調整之：社會行政應根據整個人與社會各部分，各方面之需要，與經濟，教育，文化，衛生等項行政設施聯鎖調整，以謀人的整個生活，與整個社會福利之完滿實現，而社會行政之特殊使命始告完滿達成。

二 社會行政之基本信念

社會行政欲期完滿達成其使命，尤先應堅定其基本信念，以爲一切行政設施之準繩。茲將今後所宜確守不易者，略舉如左：

甲、認定中心對象——社會行政之對象爲人，就其全體言之爲全民；而居全民中絕大多數，成爲社會廣大基礎者，在農田爲農夫，在工廠爲工人，故社會行政之中心對象爲農工。以是孫中山先生曾有「農民不參加革命，即無革命基礎」之遺教，蔣委員長亦曾昭告吾人以「解除農工羣衆之痛苦，爲最中心之工作」，社會行政一切設施之應以農工爲中心對象，可謂毫無疑義，無待贅述者。

乙、確定設施原則——社會行政在原則上雖應治標與治本兼施，積極設施與消極救濟共進，物質福利與精神福利並舉，但其基本原則應確定爲：

(一) 側重一般性，普遍性，及康樂生活與事先預防之設施，而少在於特殊性，局部性，及失調矯正與事後補救之設施。

(二) 儘量發展機關外之積極的，較大的，較廣的建設工作，而不拘限於機關內之消極的，較小的，較狹的救濟工作。

(三) 無形的或精神的福利設施雖費力較多，成績難見，應多方推行；有形的或物質的福利設施雖費力較少，成績易著，殊亦不宜過分着重。

(四) 適應抗戰建國迫切需要，積極從事於難民與傷殘軍人之救護，抗屬生活之安定，協助兵役之推行，奠定後方社會秩序；並加強民衆組訓工作，推進社會福利，致力社會建設。在戰時爲抗戰決勝之基本力量，在戰後爲社會重建之堅實基礎。

丙、採定主要方式——社會行政之各級機構，其層級不同，職能有異，因而其所用以推進行政設施之方式，亦不能等量齊觀，否則權能倒置，鮮有濟者：

(一) 上層機構應以策勵，示範，督導，獎助之方式，引發社會力量，善用固有基礎，發揚光大，改進充實，因勢利導，以推動各層行政設施。

(二) 中層機構應一面本於上層機構之政策綱領與法規，一面適應個別情形，因地制宜，因財制宜，因人制宜，因事制宜，規定實施細目，或單行法規，以積極推動下層工作。

(三) 下層機構之設施方式，應以社區爲活動領域，以全民爲工作對象，以訓練民衆，組織民衆方式，協助一般行政之推行，與社會福利之改進。

三 社會行政之推進條件

社會行政之使命現經明瞭，社會行政之基本信念既能確定，於此而欲完成其使命，尙有賴於推進條件之具備。約略言之，則有左列七端：

甲、瞭解問題——瞭解問題爲施政之根據，故在施政之先，須搜集事實，經過研究及實驗，對於

制度內容與方法，確認其可行，始可付諸實施。欲應此需要，應使學術與行政治爲一爐，加強社會行政之研究與實驗工作。

乙、確定政策——政策爲施政之標準。而社會政策又爲整個的，非局部的。故社會政策之涵義，不等於人口，土地，農民，勞工等項政策之總和，而爲其綜合。以是整個政策之遠大目標與基本原則應決定於先，而個別的政策應本於整個政策決定於後。

丙、從事立法——立法之意義在使行政設施有法律之根據，實施制度藉以強化其推行效能。惟須：（一）無取於消極保護式的立法，而取於積極發展式的立法。（二）在整個政策之下，一切立法均須富有彈性，以期適應地方個別需要。

丁、統一機構——機構爲施政之權輿，其客觀要求日趨統一。我國社會行政各種設施，向係由社會團體或私人個別的零星的舉辦；而督導推進之權責亦係分隸於其他行政範圍。值今建制伊始，事實上亦難併一切應有設施於專設機構之內，而專界職權以推進之。於是機構紛歧，職權割裂，影響於行政效率者甚大。在此種情形之下，社會行政既不便於統籌運用，尤難整齊步伐，劃一推進。今後改進之道，亟應在機構上力求其單一有力，在職權上力求其專責集中，庶幾近之。

戊、訓練並任用專才——科學的社會行政爲一新興學術，無論一般學理與技術非常人所能了解與應用，即使已有此項專才，值茲社會行政設施大量推廣之際，已有之人才已嫌太少。今後社會行政主管機構，勢須一面與公私教育機關學術團體通力合作，培育社會行政專業人才而任用之，一面可就現

有之各級社會工作人員抽調訓練，與予相當充分之社會工作知識與技術。

己、寬籌經費——經費爲行政設施之酵母，雖不必期其溢量，然必須適應實際之需要，而斟酌輕重緩急以爲挹彼注茲之準則。即以現在中央社會行政經費之比例而論，僅作中央度支千分之四弱，既不能適應實際需要，以與其他行政經軒輊殊甚，勢難平衡發展。其下各級社會行政經費之短絀，更不待言。社會行政之效能發揮於無形，而實惠在於民衆，自非因其不屬於生產以細其比例，而爲目前創始狀態。今後社會行政設施即將急遽展開，經費寬籌，迫在眉睫，應即一而提高各級社會行政機關事業經費之比例，一面運用社會資力，則經費之源泉充裕可期，再加以支配得宜，運用有術，行政設施自易趨於光大發皇之境。

庚、充分合作——聯繫合作爲行政設施本身之要求。無論其爲何種行政，有其分處，亦有其合處。即以社會行政而論，在機構以內者，組訓與福利原爲一體；即應以福利爲組訓之主要內容，以組訓促進福利之實際效果。二者必須密切聯繫，通力合力，始能達到共同之目的，在機構以外者，則社會行政與其他各項行政亦同爲一體。社會行政之範圍爲整個人與整個社會及其整個福利設施，其他各項行政，如經濟，教育，文化，衛生等之設施，莫不應交互聯繫合作以從事，始克有濟。此自明之理，無待贅言者。

綜上所述，社會行政之特殊使命在於推行整體的「人政」與「仁政」，而須堅定其基本信念，備具其推進條件，始能完滿達成。前者爲社會之要求，次者爲主觀之抉擇，後者爲客觀環境之憑藉，胥

有關於社會行政之百年大計。同人等不揣疏陋，妄貢其愚。唯中樞施政自有權衡，社會人士尤多卓識，倘邀採擇於蒞菲，藉他山以攻玉，同人等跂予望之！